

# La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud (Note)

Sébastien Santander

Volume 32, numéro 1, 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704256ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704256ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Santander, S. (2001). La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud (Note). *Études internationales*, 32(1), 51–67.  
<https://doi.org/10.7202/704256ar>

Résumé de l'article

La structure internationale de l'après-guerre froide est confrontée à l'accélération de plusieurs dynamiques : celle de la globalisation et des intégrations régionales. En outre, la seule superpuissance à avoir survécu à la période du monde bipolaire sont les États-Unis. En ce qui concerne l'Union européenne, les années quatre-vingt-dix constituent un approfondissement de son architecture et un certain renforcement de son poids sur la scène internationale. Cette décennie va d'ailleurs voir l'engagement actif de l'UE dans l'appui au développement de nouvelles et anciennes intégrations régionales en pleine effervescence. Ce type de stratégie ne vise pas uniquement la conquête de nouveaux marchés pour les entreprises européennes, elle sert également à VUE pour se représenter davantage comme union politique vis-à-vis de ses partenaires extérieurs et renforcer sa légitimité dans un monde de plus en plus confronté à l'unipolarité et l'unilatéralisme américain. L'UE va dès lors chercher à se rapprocher de certains espaces régionaux en leur proposant un appui direct basé sur son expérience personnelle dans le domaine de l'intégration à l'instar du « partenariat stratégique » développé avec le Marché commun du sud (MERCOSUB). Ce type de partenariat renforce le projet international multirégional-européen, qui consiste à réaménager le multilatéralisme en le faisant reposer sur des espaces d'intégration régionale ce qui, dans un tel scénario international devrait, aux yeux de VUE, lui conférer plus de légitimité du fait de son succès intégrationniste *sui generis*.

# **La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud**

Sebastian SANTANDER\*

**RÉSUMÉ :** La structure internationale de l'après-guerre froide est confrontée à l'accélération de plusieurs dynamiques : celle de la globalisation et des intégrations régionales. En outre, la seule superpuissance à avoir survécu à la période du monde bipolaire sont les États-Unis. En ce qui concerne l'Union européenne, les années quatre-vingt-dix constituent un approfondissement de son architecture et un certain renforcement de son poids sur la scène internationale. Cette décennie va d'ailleurs voir l'engagement actif de l'UE dans l'appui au développement de nouvelles et anciennes intégrations régionales en pleine effervescence. Ce type de stratégie ne vise pas uniquement la conquête de nouveaux marchés pour les entreprises européennes, elle sert également à l'UE pour se représenter davantage comme union politique vis-à-vis de ses partenaires extérieurs et renforcer sa légitimité dans un monde de plus en plus confronté à l'unipolarité et l'unilatéralisme américain. L'UE va dès lors chercher à se rapprocher de certains espaces régionaux en leur proposant un appui direct basé sur son expérience personnelle dans le domaine de l'intégration à l'instar du « partenariat stratégique » développé avec le Marché commun du sud (MERCOSUR). Ce type de partenariat renforce le projet international multirégional-européen, qui consiste à réaménager le multilatéralisme en le faisant reposer sur des espaces d'intégration régionale ce qui, dans un tel scénario international devrait, aux yeux de l'UE, lui conférer plus de légitimité du fait de son succès intégrationniste sui generis.

**ABSTRACT:** The international structure of the post-cold-war era is confronted with an acceleration of several dynamics. One is globalization and the others are regional integrations. In addition, the only superpower to have survived the period of a bipolar world is the United States. With regard to the European Union, the 1990s saw a deepening of its architecture and a certain strengthening of its clout on the international stage. The decade also saw the active involvement of the EU in supporting the development of new and old regional integrations then fervently in progress. This type of strategy aims not only to conquer new markets for European businesses, but also to represent the EU more as a political union vis-à-vis its external partners and to strengthen its legitimacy in a world increasingly confronted with American unipolarity and unilate-

\* Chercheur à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. Cet article est le résultat d'une communication présentée et discutée à l'occasion du colloque international sur « L'Europe en quête de légitimité » tenu à l'Université libre de Bruxelles les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2000, et promu dans le cadre du projet quinquennal Action de Recherche Concertée: Gouvernance et légitimité en Europe. Je remercie le professeur Olivier Corten pour ses remarques très judicieuses ainsi que les évaluateurs d'Études internationales.

*ralism. The EU is hence seeking to draw closer to certain regional blocs and offer them direct support based on its personal experience in integration, as it has done in the "strategic partnership" developed with the Southern Common Market (MERCOSUR). This type of partnership strengthens Europe's project of international multiregionalism, which consists of revamping multilateralism along the lines of regionally integrated blocs. In the eyes of the EU, the advent of such an international scenario should bestow more legitimacy on the EU, given its success in integration sui generis.*

Cette étude part du constat que l'Union européenne cherche à se représenter comme Union politique à l'égard de ses partenaires extérieurs. La quête de légitimité extérieure de l'Union sera appréhendée par l'analyse du discours et les politiques européennes en faveur de l'appui de la Communauté aux efforts d'intégration économique régionale des pays dits en voie de développement. Autrement dit, notre étude s'intéresse à la question suivante : l'UE cherche-t-elle à se construire une légitimité extérieure par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale ? La question sera abordée par le soutien que l'UE octroie au processus d'intégration du Marché commun du sud.

## **I – L'Union en quête de diffusion d'un modèle de gouvernance**

L'effondrement de l'Union soviétique a emporté avec lui un système international longtemps caractérisé par le bras de fer idéologique et nucléaire de Washington et Moscou. La fin du monde bipolaire permet au Japon et à l'Union européenne d'émerger, aux côtés des États-Unis, comme les nouveaux centres de pouvoirs d'un monde économiquement de plus en plus interdépendant. L'apparition de nouveaux centres de pouvoirs, déjà en plein balbutiement durant les années quatre-vingt, accentuera la concurrence entre ces différents pôles et viendra affaiblir la position économique américaine qui connaissait à ce moment un important essoufflement<sup>1</sup>. Alors que l'Europe se sent stimulée par l'horizon du grand marché de 1993 et ses dirigeants ne dissimulent plus leur ambition de faire de la Communauté une nouvelle superpuissance économique et, pourquoi pas, politique, le Japon, lui, se trouve, à l'aube des années quatre-vingt-dix, à l'apogée de son cycle d'expansion économique<sup>2</sup>. Ce qui fera dire à certains que le monde connaît une cristallisation en trois blocs économiques condamnés à s'affronter<sup>3</sup>.

Face à ces perspectives de voir apparaître une « forteresse Europe » et une « forteresse Asie » qui venaient s'ajouter à l'hypothèse fort répandue du déclin américain<sup>4</sup> et au piétinement des négociations multilatérales sur le

1. Rosa CUSMINSKY, *Mito y realidad de la declinación de Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 25.

2. A. VALLADAO, *Le retour du panaméricanisme*, Les Cahiers du CREST, Paris, La Documentation Française Diffusion, 1995, pp. 19-20.

3. R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

4. P. KENNEDY, *The Rise and Fall of Great Powers*, New York, Random House, 1987.

commerce, les États-Unis vont, afin de relancer leur puissance économique ainsi que leur leadership mondial, opter en faveur d'une stratégie double (*dual-track strategy*<sup>5</sup>) pour ce qui a trait à la libéralisation commerciale. Cette stratégie consiste à continuer à faire pression au sein du GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce) pour une approche multilatérale et à s'engager dans des accords commerciaux régionaux qui, à terme, devraient, selon le souhait américain, se diluer dans des espaces plus larges et contribuer ainsi au développement de la globalisation commerciale<sup>6</sup>. Ainsi, les États-Unis s'engagent comme membre actif dans la Coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC) et lancent en 1990 l'Initiative de l'Entreprise pour les Amériques (EAI) afin de créer une zone de libre-échange de l'Alaska à la Terre de Feu, qui sera suivie d'un accord-cadre avec les quatre pays du Marché commun du sud (MERCOSUR) sous le nom de « 4 + 1 », du projet d'Accord de libre-échange pour les Amériques (ALCA) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ils visent également une zone de libre-échange avec l'Union européenne. Un tel réseau stratégique d'accords de libre-échange doit avoir des effets de tache d'huile en ce qui concerne la libéralisation internationale du commerce ; autrement dit, elle doit permettre de faciliter la conclusion des négociations du GATT et par conséquent contrecarrer toute velléité protectionniste européenne et japonaise. Les États-Unis tentent ainsi d'intégrer la planète dans un cadre fait de normes et de comportements – juridiques, économiques, commerciaux, politiques et même culturels – qui devraient s'inspirer de la « démocratie de marché » nord-américaine<sup>7</sup>.

Cette stratégie agressive, combinée à l'importante reprise économique américaine des années quatre-vingt dix, aura pour conséquence l'instauration d'un monde de plus en plus unipolaire. En réaction, notamment, à cette « américanisation du monde »<sup>8</sup> et pour renforcer sa présence sur la scène internationale, l'Union européenne, à son tour, va tenter de s'engager non seulement dans la fortification de ses structures internes mais également dans l'appui aux nouvelles et anciennes intégrations régionales en pleine effervescence. Cette stratégie, qui vise indiscutablement la conquête de nouveaux marchés pour les entreprises européennes, cherche également à répandre l'influence européenne dans un monde de plus en plus confronté à l'unipolarité et l'unilatéralisme américain. Ainsi, mis à part les dialogues politiques bilatéraux développés avec plus de cent pays, l'Union européenne cherche de plus en plus à établir ce genre de dialogue avec des groupes régionaux, faisant dire à certains que l'Union accorde une nette préférence à ce dernier type de relations<sup>9</sup>.

5. A. PAYNE, « The United States and its Enterprise for the Americas », in A. GAMBLE et A. PAYNE, *Regionalism and World Order*, Londres, Macmillan, 1996.

6. M. TELÓ, « L'Union européenne dans le monde de l'après-guerre froide », in M. TELÓ et P. MAGNETTE, *De Maastricht à Amsterdam*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 37.

7. A. VALLADAO, *Le retour du panaméricanisme*, op. cit., p. 13.

8. J. M. GUEHENNO, « Américanisation du monde ou mondialisation de l'Amérique? », *Politique étrangère*, n° 1, 1999, pp. 6-20.

9. W. GRABENDORFF, « MERCOSUR y la Unión Europea : ¿De la cooperación a la alianza? », in R. ROETT, *MERCOSUR : integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires, Nuevohacer, 1999, p. 133.

Il s'agit pour elle de modeler un ordre international *multirégional*<sup>10</sup> en accord avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Des États européens, à l'instar de la France, évoquent avec insistance le souhait d'un « monde multipolaire »<sup>11</sup> reposant sur de nouvelles grandes puissances et des ensembles régionaux cohérents, permettant un nouvel équilibre mondial et donnant la possibilité à l'Union européenne d'influencer les normes et règles internationales afin de marquer de son empreinte la gouvernance globale<sup>12</sup>. Mais conscient du fait que pour peser davantage sur le cours des affaires internationales, l'UE doit accroître le capital de légitimité dont elle dispose auprès des autres acteurs internationaux, les États membres vont, à la suite de la création de la Coopération politique européenne suivie de la Politique extérieure et de sécurité commune, mettre sur pied un instrument de dialogue politique<sup>13</sup> avec ses partenaires extérieurs. Une telle initiative leur a permis, de façon régulière, de se présenter avec une seule voix face à l'extérieur – bien que dans certaines négociations internationales, il soit difficile de retrouver cette unité – et d'établir des contacts réguliers non seulement avec des pays mais également avec des groupements régionaux afin d'établir des liens et d'échanger leurs vues respectives sur des dossiers internationaux<sup>14</sup>. Avec le Traité de Maastricht, les nouveaux accords de coopération économique, d'association ou de partenariat signés, tendent à inclure un chapitre relatif au dialogue politique. L'Union – dépourvue de personnalité juridique – va se servir de cet instrument de dialogue pour se présenter en tant que tel face à l'extérieur et renforcer son poids sur la scène internationale.

Bien qu'elle ait développé des liens bilatéraux avec une grande quantité de pays tiers, l'Union semble préférer les relations interrégionales, car cela lui confère une plus ample notoriété internationale. En effet, en soulignant le « succès » de son intégration et en s'affichant comme un « défenseur naturel » des initiatives régionales, notamment par le truchement de la Commission<sup>15</sup> et le Parlement européen<sup>16</sup>, elle cherche à se présenter aux yeux des groupements

10. S. SANTANDER et M. TELÓ, « Le néo-régionalisme et l'UE dans le cadre de la globalisation », in P. MAGNETTE et E. REMACLE, *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles, Études Européennes, 2000, p. 158.
11. A. ABELLARD et P. ROBERT-DIARD, « En Amérique latine, M. Chirac a prôné le 'retour' de la France », *Le Monde*, 20 mars 1997, p. 5.
12. Le concept de gouvernance a été développé par la littérature anglo-saxonne afin de désigner des systèmes de règles qui ne proviennent plus nécessairement des États ou d'eux seuls. Cf. F. SACHWALD, « La mondialisation comme facteur d'intégration régionale », *Politique étrangère*, n° 2, été 1997, pp. 257-263.
13. Le dialogue politique fait allusion à des actions ou positions communes, déclarations ou gestion diplomatiques. En réalité, il permet à l'Union en tant que telle d'établir des contacts diplomatiques avec des tierces parties. Cf. E. GONZALEZ SANCHEZ, « El dialogo político de la Unión Europea con países terceros », *Revista de derecho comunitario europeo*, n°1, janvier-juin 1997, pp. 69-94.
14. E. GONZALEZ SANCHEZ, *op. cit.*, p. 89.
15. Communication de la Commission, *Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*, Bruxelles, COM (95) 219 final, p. 6.
16. Résolution du Parlement européen sur la Communication de la Commission, *Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*, A4-0086, avril 1997.

régionaux comme un modèle de référence tout en soulignant que ce modèle « n'est pas directement applicable » ailleurs. Elle n'hésite d'ailleurs pas à mettre en place des moyens pour favoriser et appuyer les efforts d'intégration régionale dans le monde. C'est ainsi que l'UE va peu à peu se rapprocher durant les années quatre-vingt-dix de divers espaces régionaux situés dans les quatre coins de la planète pour leur apporter un appui technique, logistique, financier et politique tout en créant des relations commerciales et économiques et parfois même culturelles et politiques<sup>17</sup>. Bien que déjà à partir de l'extrême fin des années soixante émerge une timide volonté européenne de soutenir les organisations régionales<sup>18</sup>, c'est surtout la période de la post-guerre froide qui marque l'engagement de l'Union en faveur d'un multirégionalisme. Cet engagement doit être perçu comme faisant partie d'une politique plus large : il s'agit, pour l'Union, de contribuer à accroître sa légitimité en tant qu'acteur politique global.

Les relations birégionales développées par l'UE peuvent s'illustrer par les accords préférentiels conclus ou en voie de l'être avec différentes régions du monde : elle cherche le dialogue avec l'ASEAN au sein de l'ASEM (Asia/Europe Meeting)<sup>19</sup> ainsi qu'avec la Communauté andine<sup>20</sup>. En outre, elle a jeté les bases pour l'établissement de nouvelles relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qui doivent – comme le prévoit l'accord de Cotonou<sup>21</sup> – dans un premier temps, inciter ces pays à créer des espaces d'intégration régionale pour, dans un deuxième temps, engendrer la mise en place de zones de libre-échange entre ces nouveaux espaces régionaux et elle-même, connues

17. Communication de la Commission, *Appui de la Communauté européenne...*, op. cit. ; W. KENNES, « The European Union and Regionalism in Developing Countries », in Report of the European Commission and World Bank Seminar, *Regionalism and Development*, Bruxelles, 2 juin 1998, pp. 25-34.

18. Cet appui remonte à 1969, c'est-à-dire au moment de la deuxième convention de Yaoundé (socle sur lequel la Convention de Lomé s'est développée). Cette dernière prévoyait que les organisations régionales regroupant des signataires de la convention pouvaient bénéficier de l'aide communautaire. Par la suite, le Conseil Développement adopte en avril 1974 une résolution concernant « l'intégration régionale entre pays en développement » dans laquelle la Communauté se dit prête à répondre positivement aux demandes d'aide au développement émanant de pays engagés dans des initiatives d'intégration et de coopération régionales. La déclaration officielle qui s'en suivra est la suivante : « La Communauté répondra favorablement à des demandes d'assistance émanant de pays ou groupes de pays en voie de développement qui se trouvent engagés dans un processus de création ou de consolidation de mécanisme de coopération économique ou d'intégration régionale, dans le cas où elle estimera qu'elle peut leur apporter une contribution efficace ». Cf. Communication de la Commission, *Appui de la Communauté...*, op. cit., p. 6.

19. V. POU SERRADELL, « The Asia-Europe Meeting (ASEM) : A Historical Turning Point in Relations Between the Two Regions », *European Foreign Affairs Review*, vol. 1, n° 2, novembre 1996, pp. 185-210.

20. A. FAIRLIE, « Algunas notas sobre las relaciones Comunidad Andina-Unión Europea », *Serie Ensayos*, n°1, Instituto de Estudios Europeos Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998, pp. 18-35.

21. Les articles 28, 29 et 30 de la Section 3 de l'accord de Cotonou – qui remplacent les accords de Lomé – portent sur la coopération et l'intégration régionales.

sous l'appellation d'« Accords de partenariat économique régionaux » (APER)<sup>22</sup>. L'Union a également signé des accords-cadres avec le Marché commun centre américain (MCCA) ainsi qu'avec le Marché commun du sud (MERCOSUR). En réalité, la signature d'accords-cadres par l'UE avec des groupements régionaux prolonge et consolide l'existence même de ces groupements. Ainsi, en reconnaissant les groupements régionaux comme acteurs internationaux à part entière, l'UE contribue tant au renforcement de leurs structures internes qu'à l'augmentation de leur pouvoir de négociation sur la scène internationale<sup>23</sup>. Pour mieux étayer l'engagement européen en faveur des accords régionaux, nous allons plus particulièrement étudier les relations nouées entre l'Union et le MERCOSUR.

## II - La politique européenne d'appui aux efforts d'intégration du MERCOSUR

Depuis 1990, l'intégration régionale européenne a reconduit les accords bilatéraux de première et deuxième génération qu'elle avait conclus avec les pays d'Amérique du sud durant les années soixante-dix et quatre-vingt en signant des accords bilatéraux de troisième génération avec l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay qui se distinguent des accords précédents par l'intérêt voué à l'intégration et la coopération régionale et par l'inclusion d'une « clause démocratique » permettant, selon les institutions européennes, de « garantir le respect des principes de base qui relèvent d'un patrimoine de valeurs communes » et d'une « clause évolutive » qui donnent aux parties contractantes la possibilité de compléter et accroître leur niveau de coopération, et d'aller au-delà du seul domaine commercial<sup>24</sup>. L'existence de ces accords – couplé à la présence croissante des acteurs économiques européens dans la région – va favoriser, dès la création du Marché commun du sud<sup>25</sup>, le rapprochement des deux régions. En peu de temps, le MERCOSUR devient, avec 210 millions d'habitants et un PIB de 800 milliards de dollars le quatrième bloc commercial mondial après l'Accord de libre-échange nord-américain, l'UE et le Japon, et se transforme en partenaire privilégié de l'UE en Amérique latine.

22. Commission européenne, *Synthèse des études d'impact de la proposition de l'UE de négocier des APER avec les sous-régions ACP*, 14 juin 1999.

23. M. MADEIROS, *La genèse du Mercosud*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 445.

24. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Unión Europea y América Latina : Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000*, COM (95) 495 final, 23.10.1995, p. 8.

25. En signant le traité d'Asunción le 26 mars 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay décidaient de mettre sur pied le MERCOSUR. Il s'agit d'un accord-cadre qui définit les objectifs à atteindre : libre circulation des biens, services et facteurs de production, établissement d'un tarif extérieur commun, coordination des politiques macroéconomiques et sectorielles et harmonisation des législations des États membres. Une importante réduction des restrictions douanières va suivre donnant lieu au 1<sup>er</sup> janvier 1995 à une zone de libre-échange semi-complète (95 % du commerce intrarégional circule sans droit de douane) et à une union douanière imparfaite (le tarif extérieur commun couvre environ 85 % des produits commercialisés par le bloc avec des pays tiers).

L'UE s'est d'ailleurs réjoui de cet épanouissement économique du MERCOSUR. Un tel développement économique est, selon elle, dû aux politiques économiques rigoureuses et constantes qui ont été mises en place ainsi qu'à l'insertion internationale de ces pays qu'elle souhaite et favorise à travers l'article 130 U du Traité de Maastricht devenue article 177 avec le Traité d'Amsterdam. D'autre part, elle estime qu'il faut continuer à encourager la poursuite des réformes économiques conformément aux principes de l'économie libérale (réduction de la dette, réduction des dépenses publiques, libéralisation de pans entiers des économies latino-américaines, etc.)<sup>26</sup>. Son intérêt pour la région réside également dans l'idée qu'elle se fait de l'identité culturelle des pays latino-américains : « Cinq siècles de relations continues entre les deux régions [Europe et Amérique latine] ont permis la diffusion des idéaux européens dans les sociétés latino-américaines, et celles-ci, à leur tour, n'ont jamais cessé d'exercer une attraction irrésistible sur le Vieux Continent. La mise en place de l'État de droit, les principes légaux, les idées de liberté et de démocratie, largement diffusées en Amérique latine, font partie d'un ensemble de concepts philosophiques et juridiques qui procèdent du patrimoine européen<sup>27</sup> ». L'identité culturelle latino-américaine serait, selon le discours européen, profondément imprégnée des valeurs qui ont forgé le caractère et l'histoire de l'Europe. Un tel discours vise à donner à l'Union un instrument supplémentaire pour légitimer l'accroissement de son rôle sur le continent latino-américain.

Bien qu'elle cherche à adopter une politique de rapprochement avec l'ensemble du continent latino-américain, l'Union va surtout attacher beaucoup d'importance au MERCOSUR dont les pays membres ont des populations à forte densité européenne. En outre, les pays du Cône sud se sont engagés dans un processus régional d'intégration inspiré, dans une certaine mesure, de l'expérience européenne, créant ainsi, aux yeux de l'Union, un champ favorable pour la diffusion des valeurs politiques et économiques européennes.

Ainsi, en avril 1991, un mois seulement après la signature du traité d'Asunción, la Commission européenne reçoit les ministres des Affaires étrangères des quatre États membres pour mieux prendre connaissance du nouvel espace régional. La volonté d'inscrire dans un cadre institutionnel les liens qui se développent entre les deux groupes régionaux se concrétise alors le 29 mai 1992 avec la signature de l'accord bilatéral de coopération interinstitutionnelle dont l'objectif principal « consiste à permettre au MERCOSUR de bénéficier de l'expérience européenne en matière d'intégration régionale<sup>28</sup> ». Une assistance technique est alors offerte au MERCOSUR dans le domaine des normes techniques, des douanes et de l'agriculture. En effet, l'espace régional européen va dispenser au Secrétariat administratif du MERCOSUR une assistance technique, dans les domaines tels que formation, réseau informatique, documentation et archives, ainsi qu'un appui aux présidences du MERCOSUR

26. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *op. cit.*

27. *Ibid.*, p. 4.

28. Porte-parole de la Commission (RAPID), MEMO/95/168, 11 décembre 1995.



visant à soutenir des activités de promotion telles que séminaires et conférences. Le MERCOSUR bénéficiera également d'un programme d'établissement d'un code douanier qui se traduira par des stages de fonctionnaires des douanes en Europe et de détachements d'experts européens auprès des administrations douanières du MERCOSUR. En outre, la coopération portera sur la fourniture d'assistance du Comité européen de normalisation pour l'élaboration de normes techniques et de qualité (stages, réunions internationales, cours de formation, conférence annuelle) ainsi que sur un projet agricole couvrant l'aspect institutionnel, le secteur vétérinaire et le secteur phytosanitaire<sup>29</sup>.

Cette assistance technique ainsi que le dialogue politique et institutionnel qui l'accompagne se révèlent d'ailleurs, selon l'avis de certains analystes<sup>30</sup>, très importants durant la période d'incertitude que traverse le MERCOSUR dans les années 1992-1993. À l'époque, l'Argentine manifestait un très grand intérêt pour rejoindre le groupe des pays négociateurs de l'ALENA et le Brésil faisait face à une grave crise à la fois économique, politique et institutionnelle. Une telle situation mettait en danger l'objectif que les États membres s'étaient fixé, à savoir la création pour fin 1994 d'un tarif extérieur commun afin d'instaurer une zone de libre-échange et une union douanière. Durant toute cette période, l'Union se tiendra aux côtés du MERCOSUR, lui fournissant une aide technique et développant un dialogue politique et diplomatique substantiel. Dans les années qui suivront, l'appui européen au développement de l'intégration « mercosurienne » ne va cesser de croître, d'autant plus que dès son arrivée, le président Clinton reprend à son compte l'idée de George Bush de mettre sur pied une zone de libre-échange qui irait de l'Alaska au Cap Horn. Déjà sous l'administration Bush, les États-Unis s'empressent de signer avec les quatre pays membres du MERCOSUR l'accord « 4+1 ». La conclusion d'un tel accord, qui prévoit des garanties pour la protection des investissements et des mécanismes de consultation en matière commerciale, se fait trois mois seulement après la signature du traité d'Asunción et un an avant l'accord interinstitutionnel signé entre l'UE et le MERCOSUR. En réalité, le succès économique et la stabilité macro-économique que présente à ce moment le MERCOSUR stimulent les États-Unis à étendre l'Accord de libre-échange nord-américain au reste du continent afin de permettre l'ancrage progressif des pays du MERCOSUR dans leur aire d'influence. Les États-Unis prévoient alors organiser en décembre 1994, à Miami, le Sommet des Amériques regroupant les 34 pays de la région (à l'exception de Cuba) où il est prévu que la mise en vigueur d'un Accord de libre-échange pour les Amériques (ALCA) se fera en 2005.

Face à de telles perspectives, l'appui européen en faveur d'une consolidation et d'un renforcement des structures du MERCOSUR va continuer à croître. En effet, dans sa communication du 19 octobre 1994, le Commissaire responsable pour l'Amérique latine, Manuel Marín, est clair à ce sujet puisqu'il propose d'approuver et soutenir le processus d'intégration du MERCOSUR ainsi

29. Desk MERCOSUR de la Commission européenne, Bulletin AL-INVEST, n° 2, avril 1995, p. 5.

30. G. HILLCOAT, « Les relations extérieures du MERCOSUR : bilan et perspectives », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 26, juillet-septembre 1997, p. 105.

que de favoriser son intégration compétitive dans l'économie mondiale tout en consolidant la présence européenne dans la région<sup>31</sup>. La communication de Manuel Marín prévoit également le renforcement du partenariat stratégique birégional – institué avec l'accord interinstitutionnel de 1992 – qui doit se faire par le resserrement des liens économiques et commerciaux et en deux phases : instauration d'un accord-cadre interrégional de coopération économique et commerciale suivi de la mise en place d'une association interrégionale à caractère politique et économique dont le but est d'encourager les flux interrégionaux, promouvoir la stratégie d'investissements par les entreprises, renforcer la coopération politique au niveau international en faisant converger leur position dans les instances internationales et, enfin, améliorer l'efficacité des activités extérieures européennes. Cette stratégie en deux phases est alors adoptée lors du Conseil européen d'Essen qui se tient les 9 et 10 décembre 1994 et décide de mettre en place « un partenariat nouveau et étendu entre les deux régions<sup>32</sup> ». À la même période, les quatre présidents des États membres du MERCOSUR réunis au sommet d'Ouro Preto (Brésil) donnent leur aval à cette orientation stratégique<sup>33</sup>. C'est ainsi que le 22 décembre 1994 est paraphé à Bruxelles une « déclaration commune solennelle entre le Conseil de l'UE et la Commission européenne, d'une part, et les États membres du MERCOSUR, d'autre part » stipulant que les parties s'engagent à « conclure un accord-cadre interrégional concernant la coopération économique et commerciale » durant l'année 1995 et à « instaurer une coopération politique plus étroite<sup>34</sup> ». De leurs côtés, le Parlement européen<sup>35</sup> et le Comité économique et social<sup>36</sup> se prononcent en faveur de l'intensification des relations entre l'UE et le MERCOSUR. Pour le Parlement européen, un tel rapprochement constitue un moyen de préserver le rôle commercial de l'UE et d'éviter que l'ensemble du Cône sud de l'Amérique latine ne tombe sous la houlette des États-Unis.

Finalement c'est le Conseil européen de Cannes de juin 1995 qui octroie à la Commission un mandat pour mener à bien les négociations d'un accord-cadre interrégional avec le MERCOSUR ; de leur côté, les chefs d'États du MERCOSUR se réunissent à Asunción au mois d'août de la même année pour confirmer le mandat des négociations.

31. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto al MERCOSUR*, COM (94) 428 final, Bruxelles, 19.10.1994.

32. Commission des Communautés européennes, *Conseil européen – Essen, 9 & 10 décembre 1994 : Conclusions de la présidence*, SI (94) 1000, 10.12.1994, p. 16.

33. Vicente Guillermo ARNAUD, *MERCOSUR, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 185.

34. Journal officiel des Communautés, *Déclaration commune solennelle entre le Conseil de l'UE et la Commission européenne, d'une part, et les États membres du MERCOSUR, d'autre part*, n° C 377, 31.12.1994, pp. 1-2.

35. Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du MERCOSUR* (Rapporteur : Jaime Valdivieso de Cué), Documents de séance, 12.4.1995, p. 10.

36. Comité économique et social, *Avis du 25 octobre 1995 sur la communication de la Commission au Conseil et Parlement européen pour un renforcement de la politique de l'UE à l'égard du MERCOSUR*, Journal Officiel n° C du 22.01.1996, pp. 135-140.

C'est ainsi qu'au Conseil européen de Madrid, en décembre 1995, le MERCOSUR – doté d'une personnalité juridique de droit international lui permettant de signer des accords internationaux et des conventions commerciales – et la Communauté européenne<sup>37</sup> signent un accord-cadre de coopération interrégionale dit de « quatrième génération » qui reprend la « clause démocratique » et la « clause évolutive » des accords dits de « troisième génération » (cf. *supra*). Cet accord, en associant deux unions douanières, revêt un caractère spécial et apporte, par conséquent, une nouveauté dans les relations internationales<sup>38</sup>. La personnalité juridique de droit international dont s'est doté le MERCOSUR a constitué une condition préalable exigée par l'Union européenne<sup>39</sup> pour développer son association commerciale avec ce nouveau bloc sud-américain. En poussant le Marché commun du sud à devenir un sujet de droit international, l'UE contribue à affermir des pôles d'intégration régionale. La consolidation du MERCOSUR et des liens avec ce dernier constitue, selon l'UE, un moyen pour les deux parties de « mieux faire valoir les points de vue sur lesquels il existe une convergence de vues et d'intérêts au sein des instances internationales et des organismes multilatéraux<sup>40</sup> ». Ce type de partenariat stratégique renforce le projet international *multirégionaliste* de l'Union qui consiste à réaménager le multilatéralisme en le faisant reposer sur des espaces d'intégration régionale. L'Accord-cadre interrégional s'insère dans cette logique puisque, outre le souhait de renforcer la coopération économique et commerciale afin de préparer la future zone de libre-échange (article 2), il institutionnalise un « dialogue politique » (article 3) régulier pour une concertation birégionale et une coordination des positions sur les questions multilatérales au sein des instances internationales. L'accord consacre également un volet à

37. Étant donné que l'Union européenne est dépourvue à l'époque – ainsi qu'à l'heure actuelle – d'une personnalité juridique de droit international, c'est la Communauté européenne qui est signataire de l'Accord-cadre interrégional de 1995. Par contre, l'Union n'hésite pas à se présenter comme un acteur pour le dialogue politique.

38. D'un point de vue juridique, cet accord constitue une certaine particularité dans ce sens qu'il établit une association interrégionale reposant sur deux schémas d'intégration et différents niveaux de développement institutionnel. Il y a le MERCOSUR, entité intergouvernementale qui a acquis une personnalité juridique avec le Protocole d'Ouro Preto, et la Communauté européenne, qui par le truchement des communautés qui la composent, dispose d'institutions supranationales. Ce rapprochement constitue un nouveau type de relations interrégionales. Les sujets de l'accord sont la Communauté européenne et les « États membres », d'une part, et le MERCOSUR et ses États parties, d'autre part. Il s'agit d'un accord multilatéral entre les États et d'un accord bilatéral entre régions. La référence faite à « États parties » pour le MERCOSUR et celle faite à « États membres » pour la Communauté signale la différence de position que les États détiennent dans leur structure régionale respective. Bien que les deux espaces régionaux disposent d'une personnalité juridique, le MERCOSUR dispose d'une structure intergouvernementale et la Communauté européenne d'une structure supranationale. Cf. R. RUIZ DIAZ LABRANO, « MERCOSUR, integración y derecho », Buenos Aires, éd. Ciudad Argentina, 1998, pp. 563-573.

39. J. GRANDI, « Le MERCOSUR en période de transition : évaluation et perspectives », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 17, avril-juin 1995, p. 80.

40. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, *Un nouveau partenariat Union européenne/Amérique latine à l'aube du xxième siècle*, COM (99) 105 final, 9.03.1999, p. 7.

la coopération en faveur de l'intégration régionale destinée à faire bénéficier le MERCOSUR, à sa demande, des expériences européennes en matière d'intégration. Enfin, une coopération plus vaste est prévue dans des domaines comme la lutte contre la drogue et ses conséquences, la culture, l'information et les moyens de communication ainsi que la formation en matière d'intégration, sans oublier la dimension sociale de cette dernière (croissance, compétitivité, emploi). Pour mener à bien les différents objectifs fixés dans l'Accord-cadre, une structure institutionnelle est prévue. Cette dernière comprend un Conseil de coopération qui, réuni au niveau ministériel, se charge de superviser la mise en œuvre de l'accord. Le Conseil est assisté par une commission mixte de coopération et une sous-commission mixte commerciale<sup>41</sup>.

À travers une telle coopération qui dépasse le cadre purement commercial, l'Union cherche à promouvoir d'autres cadres de coopération/intégration régionale, autrement dit à exporter un certain modèle de relations interétatiques et de nouveaux liens entre le cadre politico-institutionnel et les choix socio-économiques. En d'autres termes, il s'agit d'exporter un modèle de gouvernance régionale.

L'Accord-cadre est de nature transitoire et doit préparer le terrain à un autre traité visant à créer une association de libre-échange. Mais il ne prévoit pas de calendrier strict et d'échéancier pour la libéralisation commerciale car des points de désaccords subsistent entre les deux espaces régionaux. En effet, quand bien même certains n'hésitent pas à voir dans la structure du commerce extérieur du MERCOSUR et de l'UE un très haut degré de complémentarité qui pourrait jouer en faveur du rapprochement commercial entre les deux parties, la pleine exploitation des avantages des pays du MERCOSUR dans les échanges entre les deux régions est entravée par de nombreux obstacles à l'accès au marché communautaire<sup>42</sup>. Tout d'abord, du fait de la « pyramide des préférences » de l'UE où la place des pays du MERCOSUR n'est pas très favorable : les priorités pour l'UE sont, notamment, son élargissement à l'est – qui remet à l'ordre du jour de l'agenda interne le dossier de la réforme institutionnelle – ainsi que ses relations avec les pays de la rive sud de la Méditerranée – pour des questions essentiellement sécuritaires. Ensuite, du fait des multiples barrières non tarifaires (BNT) qui affectent des produits constituant des secteurs clés de la spécialisation internationale des pays du MERCOSUR et pour lesquels ces derniers se trouvent dans une bonne position compétitive. Ces BNT sont des barrières commerciales imposées par l'UE pour protéger des secteurs dits « sensibles ». Ces secteurs font l'objet de politiques spécifiques (telles que la PAC, la CECA et l'Accord Multifibres) qui cherchent surtout à protéger la production européenne.

41. Journal officiel des Communautés européennes, *Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du sud et ses États parties, d'autre part*, n° L 69, 19.03.1996.

42. M. CASTILHO et C. QUENAN, « Le projet d'une zone de libre-échange entre le MERCOSUR et l'Union européenne : quelles perspectives? », in D. van EEUWEN, *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes*, Annales d'Amérique latine et des Caraïbes, n° 14-15, Aix-en-Provence, 1997, p. 286.

Bien que d'aucuns n'hésitent pas à signaler qu'il existe également dans le chef des pays du MERCOSUR des secteurs sensibles, tels que celui des services<sup>43</sup>, c'est surtout la PAC qui perturbe les relations birégionales. En effet, les pays du MERCOSUR qui font partie du groupe dit de Cairns – groupe de pays qui ne subventionne pas ses exportations et fait pression au sein de l'OMC lors de négociations agricoles contre les politiques de subvention – s'estiment particulièrement défavorisés par la PAC. Celle-ci a contribué à creuser la situation de déficit commercial que le MERCOSUR entretient avec l'UE depuis 1995. Ce dossier a révélé les positions inconciliables du MERCOSUR (Argentine et Uruguay surtout) et la France qui juge « inconcevable » une plus grande ouverture de l'UE aux produits agricoles du Cône sud. Cependant, c'est le Président français, Jacques Chirac qui, durant son périple en mars 1997 dans les pays du MERCOSUR, insistera auprès des pays du bloc sud-américain pour l'organisation d'un sommet Europe-MERCOSUR qui, par la suite, s'est transformé en sommet Europe-Amérique latine. Jacques Chirac espérait ainsi relancer la proposition formulée durant le sommet franco-espagnol d'août 1996 et rendue officielle par le Président espagnol, José María Aznar, à l'occasion du sommet ibéro-américain de Viña del Mar (Chili) tenu en novembre 1996. Développant sa « vision d'un monde multipolaire » et dénonçant « les tentations de l'unilatéralisme américain<sup>44</sup> », il espérait ainsi offrir aux Latino-Américains un contrepoids aux ambitions des États-Unis de mettre sur pied l'Accord de libre-échange des Amériques dont le deuxième sommet, qui était déjà prévu pour avril 1998, allait confirmer la réalisation du projet américain pour 2005. Le sommet Europe-Amérique latine est alors fixé pour les 28 et 29 juin 1999 où l'on prévoit le lancement des négociations pour la zone de libre-échange avec le MERCOSUR.

Néanmoins, à l'approche de la date butoir du sommet, des divergences se faisaient sentir non seulement entre les 15 États membres mais également en leur sein par rapport à l'attribution du mandat de négociation à la Commission européenne. Il a été établi que la mise en place d'une zone de libre-échange avec le MERCOSUR risquerait d'affecter, tout au moins, quatre secteurs : l'agriculture (et la pêche), l'économie, l'industrie et les relations extérieures<sup>45</sup>. Alors que la majorité des ministères d'Industrie, d'Économie et de Relations extérieures des États membres semblaient appuyer les négociations avec le MERCOSUR, les ministères de l'Agriculture et de la Pêche français, irlandais et néerlandais, soumis aux pressions de leurs lobbies agricole et de pêche respectifs, s'y opposaient. Quant au gouvernement britannique, il estimait que les négociations avec le MERCOSUR ne devaient démarrer en aucun cas avant la fin du prochain *round* de l'OMC. Il y a également eu des dissensions du côté

43. Rapport de la Chaire MERCOSUR de Sciences Po, *Les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-MERCOSUR et le « nœud » agricole*, 20-21 mai 1999, p. 11.

44. Assemblée nationale, *Union européenne et MERCOSUR : mariage ou union libre?*, Rapport d'informations de l'Assemblée Nationale (Rapporteur : Alain Barrau) n° 1721, 17 juin 1999, p. 43.

45. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR y las opciones para la política de EE UU*, Madrid, 1<sup>er</sup> novembre 1999, p. 9.

de la Commission. En effet, le commissaire à l'agriculture, Franz Fischler, épaulé par les commissaires français (M. de Silguy et Mme Cresson) et irlandais (M. Flynn), s'opposaient au projet. Pour légitimer leur position, les opposants à la libéralisation commerciale feront reposer leur argumentation sur la « multifonctionnalité » de l'agriculture européenne<sup>46</sup>, considérée par les pays du MERCOSUR comme un nouveau moyen pour retarder l'ouverture des négociations. Néanmoins, le projet sera soutenu par le commissaire Marín, la présidence allemande de l'UE et les gouvernements espagnol, italien et portugais ainsi que par un forum d'entrepreneurs UE-MERCOSUR (MEBF, MERCOSUR EU Business Forum) institué par des lobbies européens afin de faire avancer les négociations interrégionales par le biais d'un dialogue quotidien entre entrepreneurs et autorités publiques de chaque région<sup>47</sup>. Finalement la situation sera débloquée. En effet, la France, la plus opposée au projet, décide de donner le feu vert à la Commission pour qu'elle commence les négociations sur les barrières non tarifaires.

### III – Le sommet de Rio : dialogues entre sous-groupes régionaux ?

La Commission s'est réjouie de cette décision permettant à l'Europe d'éviter d'arriver « une fois de plus trop tard », comme ce fut le cas avec le Mexique. En effet, l'adhésion mexicaine à l'Accord de libre-échange nord-américain a fait perdre d'importantes parts de marché aux entreprises européennes au profit des États-Unis<sup>48</sup>. La Commission s'est alors rendue avec son mandat de négociation au sommet de Rio qui a multiplié les réunions parallèles et bilatérales comme autant de « poupées russes ». Finalement, le sommet, dont l'objectif recherché était de « renforcer les liens politique, économique et culturel » avec l'Amérique latine, a accouché de deux documents : la Déclaration de Rio et les Priorités pour l'action. Le premier document constitue une déclaration sur les principes généraux qui doivent régir les relations euro-latino-américains. Ces principes touchent tant les domaines politique, économique que culturel. Pour renforcer les relations dans chacun de ces trois secteurs, il a été décidé que la mise en application des principes de la Déclaration se ferait par l'intermédiaire des Priorités pour l'action qui constitue le deuxième texte adopté à Rio. Cinquante-cinq priorités différentes, couvrant un champ très vaste, ont été identifiées. L'objectif politique de ce sommet dit « historique » est de constituer une tentative pour renforcer la visibilité et la présence de l'Union en tant qu'acteur à part entière de la scène

46. C'est l'idée qui consiste à dire que la production agricole se fait en tenant compte de la sécurité alimentaire, de la préservation des paysages, de la défense des animaux, des emplois, etc.

47. Desk MERCOSUR de la Commission européenne, *Basic information on MERCOSUR*, Bruxelles, juin 2000, p. 4.

48. Cependant l'accord que l'UE a souscrit le 23 novembre 1999 avec le Mexique afin d'établir une zone de libre commerce a notamment pour objectif de rééquilibrer à terme la position européenne dans le marché mexicain. Une première partie de cet accord est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2000 suivie de la mise en application d'une deuxième partie à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2000.

internationale. L'Union a donc saisi cette occasion pour se représenter auprès de ses partenaires latino-américains comme une union politique. Pour ce faire, elle a proposé à l'Amérique latine de développer des liens transcendant les rapports à caractère purement commercial. Bien qu'elle recouvre la volonté d'accroître les parts de marché des entreprises européennes dans la région, l'initiative européenne de convoquer un sommet euro-latino-américain a également été motivée par des considérations stratégiques. En effet, dans la Déclaration de Rio, il est explicitement stipulé que le sommet vise à « renforcer les liens politiques, économiques et culturels entre les deux régions pour développer un partenariat stratégique ». Ce partenariat devra être fondé sur des « objectifs communs, tels que le renforcement de la démocratie participative et représentative et des libertés individuelles, l'État de droit, la bonne gouvernance, le pluralisme, la paix internationale et la sécurité, la stabilité politique et la confiance entre nations ». Il devra donner une « nouvelle impulsion » dans trois directions : un dialogue politique respectueux de l'État de droit ; des relations économiques et financières fondées sur une libéralisation large et équilibrée des biens et des flux de capitaux ; une coopération dynamique et créative dans les domaines scientifique, technologique, culturel, humain, social et de l'éducation<sup>49</sup>.

Sur un plan culturel – et politique également –, il s'agissait de donner un signal clair sur les intentions européennes à vouloir freiner l'érosion progressive de l'influence culturelle européenne et l'expansion américaine sur le continent latino-américain. Enfin, ce sommet est apparu pour l'UE comme une occasion de revitaliser les exportations européennes vers l'Amérique latine qui, ces dernières années, ont perdu du terrain au profit des entreprises américaines, et d'aborder la question des répercussions de l'introduction de l'euro. À cet égard, les Européens ont souhaité que la monnaie unique puisse servir d'alternative au dollar, par exemple en ce qui concerne la facturation des opérations commerciales, les investissements de portefeuille ou encore par rapport à la dette extérieure des pays latino-américains. Ceci constitue une réponse à la volonté de certains pays de la région de dollariser leur économie à la suite, notamment, des retombées négatives de la crise financière brésilienne de l'année 1999. D'un point de vue européen, la dollarisation n'est pas une bonne chose car elle accroît la dépendance des responsables politiques et économiques de la région face aux États-Unis. Une telle situation comporte le risque de rendre plus difficile l'affirmation de l'euro comme monnaie de réserve internationale et d'échange, et par conséquent, peut débiliter encore plus le poids de l'Union sur le continent latino-américain ainsi que sa stratégie *multirégionaliste*.

Le sommet de Rio a mis l'accent sur le régionalisme, sans pour autant remettre en question le multilatéralisme puisqu'il est prévu, au contraire, qu'il

49. Bulletin Quotidien Europe, « Union européenne-Amérique latine : Le sommet préconise l'émergence d'une globalisation plus démocratique et plus équilibrée - renforcement de la coopération politique, économique, scientifique, sociale et culturelle », n° 7497, 30 juin 1999, p. 6.

doit favoriser ce dernier et être en accord avec les règles de l'OMC. Le déroulement du sommet s'est d'ailleurs fait, selon certains, moins sur la base d'une présentation des diverses positions d'un grand nombre de pays que sur celle d'un dialogue de région à région, confortant ainsi la nouvelle stratégie européenne pour les relations avec l'Amérique latine<sup>50</sup> : « À Rio, les associés ont été moins des pays individuels que des groupes d'intégration, et les leaders politiques qui ont abordé les sous-thèmes de l'agenda ont exposé des positions régionales plus que nationales<sup>51</sup> ». En effet, bien que l'UE ait adopté une « approche spécifique » avec certains États latino-américains (Chili, Mexique), elle a surtout cherché, lors du sommet, à développer une relation avec l'Amérique latine reposant sur une « approche régionale », c'est-à-dire selon un dialogue mené au niveau des différents sous-groupes régionaux. Ainsi, mises à part les sessions plénières qui ont permis d'établir un cadre général pour les relations avec l'Amérique latine, l'Union a eu des rencontres avec le Système d'intégration centre-américain (SICA), la Communauté andine et le MERCOSUR.

Si l'on analyse le sommet de Rio sur le plan des résultats concrets, il est possible de constater que c'est surtout la rencontre UE-MERCOSUR qui a été la plus féconde, puisque les deux blocs y ont décidé de commencer – quatre ans après la signature de l'Accord-cadre de décembre 1995 – les négociations pour l'institution d'une zone de libre-échange interrégionale. Cependant, il est prévu, non sans quelques déceptions de la part du MERCOSUR, de commencer les négociations sur les barrières non tarifaires en novembre 1999, alors que celles portant sur les droits de douanes sont repoussées au 1<sup>er</sup> juillet 2001 et ne doivent en aucun cas de figure se terminer avant la fin du *round* de l'OMC.

Ces conditions imposées par les Européens ont suscité des critiques chez certains représentants<sup>52</sup> du MERCOSUR, d'autant plus que le contexte économique s'est détérioré avec la crise déclarée lors de la dévaluation de la monnaie brésilienne en janvier 1999. Ces derniers reprochent à l'UE de faire avancer les négociations à petit pas tout en soulignant la rapidité avec laquelle l'Union a mené les négociations pour l'instauration d'une zone de libre-échange avec le Mexique. Pour justifier cette situation, l'UE avance l'incapacité de l'exécutif américain à obtenir du pouvoir législatif le *fast-track* qui lui permettrait de négocier l'ALCA sans être obligé de référer chaque résultat individuel au congrès. Mais les pays du MERCOSUR ont mis en lumière la faiblesse de l'argumentation européenne. Ils considèrent que les décisions adoptées lors du Conseil de Berlin en mars 1999 qui empêchent toute modification des réformes de la PAC et du budget européen jusqu'en 2006, sont comparables au *fast-track* amé-

50. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, *Un nouveau partenariat Union européenne/Amérique latine...*, op. cit., pp. 2-5.

51. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *La Cumbre de Río : ¿Hacia una asociación estratégica?*, Madrid, 30 juillet 1999, p. 6.

52. Félix PEÑA, *La OMC y las relaciones interregionales : una visión del MERCOSUR*, communication présentée au Forum Euro-Latino-américain, Buenos Aires, 4 et 5 septembre 2000.



ricain<sup>53</sup>. Par conséquent, certains analystes considèrent que le commerce agricole entre l'UE et le MERCOSUR ne risque pas de changer durant la prochaine décennie<sup>54</sup>.

Cependant, bien que le MERCOSUR n'occupe pas une place importante dans la hiérarchie des priorités européennes, il fait partie du puzzle stratégique international de l'UE. Par conséquent, à défaut de pouvoir avancer rapidement dans la mise en place de la zone de libre-échange, l'Union continue, conformément à l'accord-cadre interrégional de 1995, à développer un dialogue politique avec le MERCOSUR<sup>55</sup> et à lui fournir un appui à son processus d'intégration comme le prouvent les différents projets de coopération en cours et en voie d'application<sup>56</sup>.

## Conclusion

Cette étude nous aura permis de confirmer l'hypothèse qui consiste à dire que l'Union européenne cherche depuis le début de la post-guerre froide à se représenter davantage comme une union politique à l'égard de ses partenaires extérieurs. Pour satisfaire sa soif de recherche de légitimité, l'UE cherche à favoriser la mise en place d'un monde multirégionaliste. Elle légitime cette démarche en se présentant, du fait de son expérience et son succès intégration-niste, comme un défenseur « naturel » des initiatives régionales. Pour favoriser le développement du multirégionalisme, elle est disposée à

53. Rapport de la Chaire MERCOSUR de Sciences Po, *Rapport annuel 2000 : Vers un accord entre le MERCOSUR et l'Europe*, Groupe de suivi des négociations UE-MERCOSUR, 20.6.2000, p. 8.

54. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Relaciones económicas entre el MERCOSUR y la UE : Perspectivas para la nueva década*, Madrid, 22 novembre 1999, p. 7.

55. Ces dialogues politiques ont lieu par exemple lors des réunions ministérielles annuelles dans le cadre du processus birégional en soi dont la dernière en date s'est tenue à Villamoura (Portugal) le 23 février 2000 afin de déterminer l'agenda des négociations futures. Il y a aussi les rencontres ministérielles qui se font dans le cadre de l'ouverture, en septembre, de l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York où, en marge de celle-ci, la Troïka de l'UE et la présidence *pro tempore* du MERCOSUR se rencontrent afin de faire valoir leur « partenariat stratégique », autrement dit pour rendre les points de vue sur lesquels ils disposent d'une convergence de vues et d'intérêts au sein des instances internationales plus consistants.

56. Les projets de coopération en cours ou en voie d'application portent sur l'aspect institutionnel (appui au Secrétariat administratif du MERCOSUR), le secteur vétérinaire et phytosanitaire, l'harmonisation douanière, les normes techniques et l'harmonisation statistique ; il y a également l'appui institutionnel au marché unique et l'appui à la Commission parlementaire conjointe du MERCOSUR, ainsi qu'un projet portant sur les questions sociales du travail. En avril 2000, l'UE et le MERCOSUR décident d'élargir leur coopération à six autres secteurs pour la période 2000-2003 qui sont la coordination macro-économique intra-MERCOSUR, transport et services, sciences et technologie, coopération transfrontalière, société de l'information et éducation. Un autre projet de soutien au MERCOSUR prévu pour la période 2003-2006 couvrira des questions portant sur les micro-entreprises, l'emploi, l'appui institutionnel et le Marché unique du MERCOSUR. Source : Desk MERCOSUR de la Commission européenne, « EU-MERCOSUR Co-operation », site internet : [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm), 25 octobre 2000.

octroyer, sur demande, un soutien à tout effort d'intégration régionale. Elle saisit cette occasion pour diffuser ou exporter son modèle d'intégration à l'instar du Marché commun du sud.